

**CITIZEN ENTREPRENEURSHIP DAN DINAMIKA IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PARIWISATA EKONOMI KREATIF DI PADANG PANJANG**

Liona Madhani¹, Rahmadani Yusran²

^{1,2}Universitas Negeri Padang

Email: liona.madhani@gmail.com¹, yusranrdy@fis.unp.ac.id²

***Abstract:** This study aims to analyze the dynamics of policy implementation in developing the creative economy tourism sector in Padang Panjang City by using the policy implementation model of Mazmanian and Sabatier, while positioning the concept of citizen entrepreneurship as a participatory approach to local development. This research adopts a qualitative approach with a case study design. Data were collected through in-depth interviews, participatory observation, and document analysis. The findings reveal that the success of policy implementation is significantly influenced by the clarity of policy objectives, the capacity of implementers, and support from the socio-political environment. Although the policy directions have been formally stated in official documents, they have not been fully understood or effectively implemented by technical officers or target communities. The implementers also face challenges related to human resource competence, budget limitations, and weak inter-sectoral coordination. Meanwhile, citizen entrepreneurship practices have begun to emerge in several communities but have not yet been systematically integrated into the regional policy framework. Theoretical reflection from this study indicates that integrating structural and participatory approaches is essential to support successful implementation. The policy implementation model provides a strong analytical framework, while the concept of citizen entrepreneurship adds the dimension of active participation and local innovation. Therefore, successful policy implementation in the development of creative economy tourism requires multi-actor collaboration and the strengthening of a locally grounded citizen entrepreneurship ecosystem.*

***Keywords:** Policy Implementation, Citizen Entrepreneurship, Creative Economy Tourism, Local Development, Padang Panjang.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang dengan menggunakan model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier, serta memosisikan konsep citizen entrepreneurship sebagai pendekatan partisipatif dalam pembangunan lokal. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian studi kasus. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan kebijakan, kapasitas pelaksana, dan dukungan lingkungan sosial-politik. Kejelasan substansi kebijakan yang telah tertuang dalam dokumen formal belum sepenuhnya dipahami dan dijalankan oleh pelaksana teknis maupun masyarakat sasaran. Kapasitas pelaksana masih menghadapi permasalahan, terutama dalam aspek sumber daya manusia, anggaran, dan koordinasi lintas sektor. Sementara itu, praktik citizen entrepreneurship mulai tumbuh di beberapa komunitas, namun belum terintegrasi secara sistemik dalam kerangka kebijakan daerah. Refleksi teoritis dari penelitian ini

menunjukkan bahwa integrasi antara pendekatan struktural dan partisipatif diperlukan untuk mendukung keberhasilan implementasi. Model implementasi kebijakan memberikan struktur analisis yang kuat, sementara konsep citizen entrepreneurship melengkapi dengan dimensi partisipasi aktif dan inovasi warga. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif menuntut kolaborasi multiaktor dan penguatan ekosistem kewirausahaan warga berbasis potensi lokal.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Citizen Entrepreneurship, Pariwisata Ekonomi Kreatif, Pembangunan Lokal, Padang Panjang.

PENDAHULUAN

Pariwisata dan ekonomi kreatif merupakan dua sektor strategis yang saling terintegrasi dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah Indonesia telah menunjukkan komitmennya terhadap sektor ini melalui berbagai regulasi, di antaranya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif dan Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Wisata Berkelanjutan. Kebijakan ini mempertegas pentingnya pengembangan destinasi wisata yang tidak hanya menarik secara ekonomi, tetapi juga inklusif dan berkelanjutan secara sosial dan budaya.

Kota Padang Panjang merupakan daerah yang memiliki potensi besar dalam pengembangan pariwisata ekonomi kreatif, khususnya melalui kekayaan budaya Minangkabau, kuliner khas, serta berbagai kegiatan seni tradisional yang hidup di tengah masyarakat. Namun demikian, berbagai upaya pengembangan sektor ini belum menunjukkan hasil yang optimal. Berdasarkan observasi awal, pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif masih menghadapi sejumlah permasalahan, mulai dari rendahnya keterlibatan masyarakat, minimnya jiwa kewirausahaan warga, hingga lemahnya sinergi antara pemerintah daerah, pelaku usaha, dan komunitas lokal. Padahal, keberhasilan

kebijakan sangat dipengaruhi oleh kapasitas masyarakat dalam mengambil peran aktif sebagai pelaku utama perubahan.

Beberapa penelitian sebelumnya telah mengkaji pengembangan pariwisata berbasis partisipasi masyarakat dan ekonomi kreatif. Adi dan Fajarini (2022) menyoroti pentingnya pemberdayaan masyarakat dalam program desa wisata sejarah sebagai strategi untuk mengembangkan potensi ekonomi kreatif lokal. Sementara itu, Cemporaningsih et al. (2020) menunjukkan bahwa kolaborasi antara pelaku wisata dan komunitas lokal menjadi kunci keberlanjutan pariwisata berbasis budaya. Namun, sebagian besar kajian tersebut belum mengaitkan secara sistematis peran warga sebagai *entrepreneurial agent* dalam kerangka kebijakan publik. Kajian terdahulu cenderung menempatkan masyarakat sebagai objek pelaksanaan program, bukan sebagai aktor aktif yang turut mempengaruhi arah dan keberhasilan implementasi kebijakan.

Kelemahan mendasar dari kajian-kajian tersebut terletak pada kurangnya integrasi antara perspektif implementasi kebijakan dengan peran kewirausahaan warga dalam konteks lokal. Masih sedikit studi yang memanfaatkan kerangka teoritis yang dapat mengakomodasi dinamika pelibatan masyarakat secara aktif dan kolaboratif dalam implementasi kebijakan pengembangan pariwisata. Di sinilah pentingnya menghadirkan pendekatan baru

yang lebih integratif dan aplikatif dalam menganalisis proses kebijakan di tingkat lokal.

Dalam konteks ini, konsep *citizen entrepreneurship* menjadi sangat relevan. *Citizen entrepreneurship* merupakan bentuk kewirausahaan sosial yang tumbuh dari inisiatif warga untuk menciptakan solusi atas persoalan ekonomi dan sosial di lingkungannya, dengan memanfaatkan potensi lokal secara kreatif dan kolaboratif. Konsep ini beririsan langsung dengan semangat desentralisasi pembangunan berbasis partisipasi. Namun, dalam praktiknya, peran serta warga belum terintegrasi secara sistemik ke dalam kerangka implementasi kebijakan pariwisata ekonomi kreatif di tingkat daerah.

Berangkat dari latar belakang tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dinamika implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang dengan menggunakan pendekatan teori implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier. Model ini menekankan pada sejumlah variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, seperti kejelasan tujuan, ketersediaan sumber daya, kepatuhan kelompok sasaran, dukungan sosial-politik, dan komitmen pelaksana. Dalam analisis ini, *citizen entrepreneurship* diposisikan sebagai bagian dari dinamika pelibatan aktor masyarakat dalam mendukung kebijakan publik di sektor pariwisata dan ekonomi kreatif. Dengan demikian, penelitian ini berupaya mengisi celah teoritis dan empiris dalam studi kebijakan pariwisata berbasis masyarakat di tingkat lokal.

KAJIAN TEORITIS

1. Teori Implementasi Kebijakan Mazmanian dan Sabatier

Model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier

(1983) merupakan salah satu pendekatan klasik yang banyak digunakan dalam kajian kebijakan publik. Model ini menempatkan implementasi sebagai proses dinamis yang tidak hanya dipengaruhi oleh isi kebijakan, tetapi juga oleh perilaku pelaksana, dukungan masyarakat, serta kondisi sosial-politik di sekitarnya. Mazmanian dan Sabatier membagi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi ke dalam tiga kategori besar: (1) karakteristik substansi kebijakan, (2) kapasitas pelaksana, dan (3) kondisi eksternal yang melingkupi proses pelaksanaan kebijakan.

Kategori pertama, yaitu karakteristik substansi kebijakan, menekankan pentingnya kejelasan tujuan dan rasionalitas instrumen yang digunakan. Tujuan kebijakan yang ambigu atau tidak terukur akan menyulitkan pelaksana dalam menerjemahkannya ke dalam tindakan konkret. Selanjutnya, kategori kedua yaitu kapasitas pelaksana, mengacu pada kesiapan birokrasi dan institusi pelaksana kebijakan, termasuk ketersediaan sumber daya manusia, anggaran, dan mekanisme koordinasi antar lembaga. Ketiga, kondisi eksternal mencakup dukungan politik, legitimasi sosial, dan karakteristik kelompok sasaran yang turut menentukan sejauh mana kebijakan dapat diterima dan diinternalisasi oleh masyarakat.

Model ini sangat relevan digunakan dalam konteks implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif karena menuntut adanya sinergi antara pelaksana kebijakan dengan masyarakat sebagai target utama. Mazmanian dan Sabatier memberikan ruang untuk menilai apakah pelibatan masyarakat telah berjalan efektif atau belum, serta bagaimana kebijakan direspon oleh aktor lokal dalam konteks sosial dan politik yang kompleks.

2. Konsep Citizen Entrepreneurship

Citizen entrepreneurship merupakan konsep yang memosisikan warga sebagai agen perubahan yang mampu menciptakan solusi atas persoalan sosial dan ekonomi melalui pendekatan kewirausahaan berbasis potensi lokal. Konsep ini berkembang dari akar pemikiran kewirausahaan sosial, namun menekankan pada keterlibatan kolektif masyarakat dalam merespons permasalahan publik secara inovatif. Paredo dan McLean (2006) memaknai *citizen entrepreneurship* sebagai inisiatif komunitas yang bertujuan menciptakan solusi berkelanjutan dengan memanfaatkan sumber daya lokal secara kreatif. Pendapat ini diperkuat oleh Montgomery (2007) dan Smith & Stevens (2010) yang menekankan pentingnya peran masyarakat dalam mengembangkan usaha yang berorientasi pada perubahan sosial.

Selain itu, pendekatan ini juga menekankan aspek kolaboratif. Mitra et al. (2020) menyoroti pentingnya keterlibatan aktif warga sebagai agen inovasi sosial dalam merespons permasalahan ekonomi lokal. Dalam hal ini, warga tidak hanya sebagai pelaksana, tetapi juga sebagai penggerak, perancang, dan pelaku utama pembangunan. Pandangan serupa juga dikemukakan oleh Nicholls (2006), Yunus (2010), dan Santos (2012) yang menyatakan bahwa keberhasilan *citizen entrepreneurship* sangat bergantung pada keterlibatan multipihak, termasuk pemerintah dan sektor swasta, dalam menciptakan ekosistem pendukung yang memungkinkan terjadinya inovasi sosial berkelanjutan.

Dengan demikian, *citizen entrepreneurship* tidak hanya menggambarkan tindakan individu atau kelompok dalam menciptakan usaha baru, tetapi juga merupakan strategi kolektif masyarakat untuk berkontribusi dalam pembangunan ekonomi lokal, terutama di

sektor-sektor berbasis budaya dan pariwisata. Konsep ini menjadi sangat relevan dalam konteks pengembangan pariwisata ekonomi kreatif, di mana masyarakat diharapkan tidak hanya menjadi objek, tetapi juga subjek aktif dalam menciptakan daya tarik destinasi wisata.

3. Keterkaitannya dengan Kebijakan Pengembangan Pariwisata Ekonomi Kreatif

Kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif tidak dapat berjalan secara top-down semata. Keterlibatan aktif masyarakat lokal merupakan prasyarat penting bagi keberhasilan kebijakan tersebut. Dalam konteks ini, konsep *citizen entrepreneurship* memiliki posisi strategis sebagai representasi partisipasi warga dalam menggerakkan ekonomi kreatif berbasis kearifan lokal. Kolaborasi antara pelaksana kebijakan dan masyarakat pelaku usaha lokal menjadi titik temu antara teori implementasi Mazmanian dan Sabatier dengan praktik *citizen entrepreneurship*.

Secara teoritis, *citizen entrepreneurship* dapat diidentifikasi sebagai manifestasi dari respons masyarakat terhadap kebijakan—baik dalam bentuk kepatuhan, adaptasi, maupun inovasi. Dengan demikian, *citizen entrepreneurship* berperan sebagai salah satu indikator penting dalam menilai keberhasilan implementasi, khususnya pada aspek dukungan sosial, kesesuaian kebijakan dengan nilai lokal, dan partisipasi target group. Kehadiran warga sebagai pelaku usaha kreatif, pengelola atraksi wisata, serta penyelenggara event berbasis budaya menunjukkan bahwa masyarakat tidak sekadar menjadi objek kebijakan, tetapi turut membentuk arah implementasinya.

Dalam kerangka ini, penelitian ini mengintegrasikan teori Mazmanian dan Sabatier dengan konsep *citizen entrepreneurship* untuk menganalisis sejauh

mana kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang telah menciptakan ruang partisipasi yang memungkinkan warga terlibat aktif sebagai aktor pembangunan. Dengan kata lain, keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya diukur dari keluaran program, tetapi juga dari seberapa besar ruang yang diberikan kepada warga untuk bertindak sebagai entrepreneur lokal dalam membangun ekosistem pariwisata yang inklusif dan berkelanjutan

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan ini dipilih untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai dinamika implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif melalui keterlibatan citizen entrepreneurship di Kota Padang Panjang. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti menggali realitas sosial secara komprehensif, dengan memperhatikan perspektif aktor-aktor yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan secara langsung. Jenis penelitian deskriptif dipilih untuk menjelaskan secara sistematis dan faktual fenomena yang terjadi di lapangan tanpa melakukan manipulasi terhadap variabel yang diteliti.

Penelitian ini juga bersifat studi kasus karena fokus analisis diarahkan pada konteks lokal tertentu, yakni Kota Padang Panjang, dengan mempertimbangkan karakteristik sosial, budaya, dan kelembagaan yang khas. Studi kasus memberikan ruang bagi eksplorasi variabel-variabel implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan dalam model Mazmanian dan Sabatier, sekaligus mengaitkannya dengan praktik citizen entrepreneurship sebagai bagian dari aktor pelaksana kebijakan.

Lokasi penelitian ditetapkan di Kota Padang Panjang, Sumatera Barat. Kota ini dipilih karena memiliki potensi budaya dan ekonomi kreatif yang kuat, sekaligus merupakan daerah yang tengah mengembangkan sektor pariwisata berbasis kearifan lokal. Fokus penelitian diarahkan pada analisis implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di tingkat lokal, serta peran aktif warga sebagai pelaku usaha kreatif dalam mendukung kebijakan tersebut.

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga teknik utama, yaitu wawancara mendalam, observasi partisipatif, dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan terhadap informan kunci yang terdiri dari aparatur Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Kota Padang Panjang, pelaku usaha ekonomi kreatif lokal (seperti UMKM dan pengelola atraksi budaya), tokoh komunitas, serta anggota Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) dan forum ekonomi kreatif. Observasi partisipatif dilakukan untuk mengamati secara langsung aktivitas pelaksanaan kebijakan serta keterlibatan masyarakat dalam sektor pariwisata ekonomi kreatif. Sementara itu, studi dokumentasi dilakukan terhadap dokumen resmi seperti Rencana Strategis Dinas, Peraturan Daerah, Peraturan Walikota, laporan kegiatan, arsip kelembagaan, serta pemberitaan media lokal.

Data yang terkumpul dianalisis menggunakan model analisis interaktif dari Miles dan Huberman (1994), yang mencakup tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi. Reduksi data dilakukan untuk menyaring dan menyusun informasi relevan dari data mentah yang diperoleh. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif yang sistematis agar memudahkan penafsiran. Sedangkan penarikan kesimpulan dan verifikasi dilakukan dengan mengidentifikasi pola, hubungan, dan makna

yang muncul dari data guna menjawab fokus penelitian.

Untuk menjaga keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi, baik triangulasi sumber maupun metode. Triangulasi dilakukan dengan cara membandingkan dan mengonfirmasi data dari hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi sehingga menghasilkan temuan yang valid dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pembahasan hasil penelitian ini dibagi ke dalam empat subbagian untuk memperjelas struktur analisis, yaitu: (1) kejelasan tujuan dan substansi kebijakan, (2) kapasitas dan dukungan pelaksana, (3) respons sosial dan praktik citizen entrepreneurship, serta (4) refleksi teoritis dan kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang. Setiap subbagian mengaitkan temuan lapangan dengan teori Mazmanian dan Sabatier, serta memperkuat kerangka analisis dengan referensi akademik dan kebijakan yang relevan.

1. Kejelasan Tujuan dan Substansi Kebijakan

Kejelasan tujuan dan substansi kebijakan merupakan dimensi fundamental dalam proses implementasi kebijakan publik. Menurut Mazmanian dan Sabatier (1983), kejelasan tujuan kebijakan berperan sebagai fondasi utama bagi seluruh proses implementasi karena menjadi acuan bersama bagi aktor-aktor pelaksana. Ketika tujuan kebijakan dirumuskan dengan indikator yang terukur dan relevan dengan kondisi lapangan, maka pelaksana memiliki arah yang jelas untuk bertindak. Sebaliknya, kebijakan yang ambigu atau terlalu normatif berpotensi menciptakan kesenjangan dalam penerjemahannya di tingkat teknis dan operasional.

Dalam konteks kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif, konsep citizen entrepreneurship menjadi salah satu pendekatan strategis yang mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang inklusif dan berbasis potensi lokal. Citizen entrepreneurship tidak hanya mengacu pada kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh warga, tetapi juga merepresentasikan semangat partisipatif warga dalam menciptakan solusi atas permasalahan sosial dan ekonomi di sektor pariwisata. Dalam kerangka ini, pengembangan pariwisata tidak lagi dimaknai sebagai proyek pemerintah semata, melainkan sebagai ruang kolaboratif di mana warga menjadi aktor aktif dalam menciptakan, mengelola, dan mengembangkan potensi wisata berbasis budaya dan kreativitas lokal.

Arah kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang secara normatif telah diatur melalui dokumen seperti Rencana Strategis Dinas Pariwisata dan Peraturan Walikota Nomor 46 Tahun 2024. Dokumen ini memuat komitmen daerah dalam memperkuat sektor ekonomi kreatif melalui melibatkan komunitas lokal, baik sebagai pelaku usaha, penggerak atraksi wisata, maupun sebagai inovator sosial. Secara substansi, kebijakan ini telah mencerminkan visi pembangunan partisipatif dan berkelanjutan, yang sejalan dengan semangat citizen entrepreneurship.

Namun demikian, temuan lapangan menunjukkan masih adanya kesenjangan antara substansi kebijakan dan pemahaman para pelaksana di tingkat operasional. Sebagian besar pelaku usaha ekonomi kreatif dan komunitas masyarakat belum memahami sepenuhnya arah kebijakan dan keterkaitannya dengan peran mereka. Hal ini diperkuat oleh temuan Sidiq et al. (2023) yang menunjukkan bahwa banyak kebijakan daerah belum diterjemahkan secara

utuh oleh aktor pelaksana, sehingga implementasinya menjadi parsial dan tidak konsisten. Hambatan kognitif ini menjadi penghalang dalam penciptaan kesadaran kolektif untuk mendorong partisipasi masyarakat secara lebih terstruktur.

Dalam perspektif Mazmanian dan Sabatier, hal ini mencerminkan belum optimalnya proses formulasi kebijakan dalam mengartikulasikan tujuan secara operasional, serta lemahnya strategi komunikasi dan sosialisasi kebijakan kepada kelompok sasaran. Keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif menuntut adanya integrasi antara substansi kebijakan yang jelas dan mekanisme penyampaian pesan yang mampu menjembatani visi pembuat kebijakan dengan kapasitas dan persepsi masyarakat.

Oleh karena itu, memperjelas tujuan kebijakan bukan hanya soal memperbaiki redaksi dokumen formal, tetapi juga menciptakan pemahaman bersama yang memungkinkan masyarakat untuk mengambil peran sebagai citizen entrepreneur dalam ekosistem pariwisata lokal. Ini menegaskan bahwa keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada seberapa kuat kebijakan mampu menghidupkan daya cipta dan partisipasi masyarakat sebagai mitra pembangunan.

2. Kapasitas dan Dukungan Pelaksana

Kapasitas pelaksana merupakan salah satu variabel kunci dalam model implementasi Mazmanian dan Sabatier (1983). Dalam model ini, keberhasilan kebijakan sangat ditentukan oleh kesiapan dan kecukupan sumber daya dari institusi atau aktor yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan. Kapasitas pelaksana mencakup aspek teknis seperti ketersediaan sumber daya manusia yang kompeten, dukungan anggaran, struktur kelembagaan yang memadai, serta kemampuan koordinasi antarsektor yang

terlibat. Rendahnya kapasitas pelaksana akan berdampak langsung pada lemahnya kinerja implementasi kebijakan, meskipun tujuan kebijakan telah dirumuskan dengan baik.

Dalam konteks pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang, Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif sebagai pelaksana utama kebijakan telah melakukan berbagai upaya, seperti pelatihan bagi pelaku ekonomi kreatif, pembentukan forum-forum komunitas kreatif, fasilitasi event budaya lokal, serta dukungan terhadap kelompok sadar wisata (Pokdarwis). Upaya ini menunjukkan adanya kesadaran kelembagaan untuk membangun kapasitas ekosistem kreatif secara bertahap. Namun demikian, berbagai permasalahan masih ditemukan, terutama menyangkut keterbatasan sumber daya manusia yang memiliki kompetensi khusus di bidang manajemen pariwisata dan ekonomi kreatif, serta keterbatasan dalam anggaran operasional dan dukungan teknologi.

Hasil observasi menunjukkan bahwa masih banyak pelaksana kebijakan di tingkat teknis yang belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip ekonomi kreatif maupun pendekatan citizen entrepreneurship. Akibatnya, beberapa program hanya dilaksanakan secara rutin administratif, tanpa inovasi ataupun dorongan pemberdayaan yang kuat. Selain itu, kelemahan koordinasi antar lembaga terkait juga menyebabkan tumpang tindih peran, serta lambatnya pengambilan keputusan lintas sektor. Kondisi ini sejalan dengan temuan Musleh et al. (2024) yang menyatakan bahwa penguatan kapasitas pelaksana dan kolaborasi antarsektor merupakan faktor krusial dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan di tingkat lokal.

Rencana Strategis Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Padang Panjang Tahun 2024–2026 (hal. 55–60) juga menegaskan bahwa salah satu isu strategis utama yang dihadapi adalah keterbatasan sumber daya

manusia pelaksana yang belum terampil dalam pengelolaan pariwisata kreatif dan ekonomi berbasis budaya lokal. Di sisi lain, renstra tersebut juga menyebutkan pentingnya dukungan anggaran yang bersumber dari dana transfer pusat, serta kemitraan strategis dengan pelaku usaha dan komunitas kreatif lokal sebagai bagian dari strategi peningkatan kapasitas.

Dukungan politik juga menjadi bagian integral dari kapasitas pelaksana. Stabilitas kepemimpinan daerah, komitmen kepala daerah terhadap pengembangan pariwisata, dan alokasi anggaran yang proporsional menjadi faktor eksternal yang sangat menentukan. Dalam beberapa kasus, kebijakan yang progresif di atas kertas seringkali tidak ditopang oleh keberpihakan anggaran dan keberlanjutan program ketika terjadi pergantian kepemimpinan. Hal ini menunjukkan pentingnya dukungan pelaksana tidak hanya secara teknis, tetapi juga dalam bentuk dukungan regulatif dan politik yang konsisten.

Dari sudut pandang citizen entrepreneurship, rendahnya kapasitas pelaksana berdampak pada minimnya dukungan sistemik bagi warga yang ingin berpartisipasi sebagai pelaku usaha kreatif. Tanpa adanya pendampingan, pelatihan berkelanjutan, serta akses terhadap perizinan, pembiayaan, dan pasar, maka peran masyarakat sebagai mitra aktif dalam pengembangan pariwisata akan sulit terwujud. Oleh karena itu, kapasitas pelaksana harus dipahami secara luas, tidak hanya sebagai kemampuan birokrasi menjalankan program, tetapi sebagai kapasitas kelembagaan untuk membuka ruang partisipasi warga secara bermakna.

Dengan demikian, peningkatan kapasitas pelaksana merupakan langkah strategis untuk menjembatani antara kebijakan dan realitas lapangan. Penguatan ini perlu dilakukan melalui peningkatan kompetensi SDM aparatur,

perbaikan sistem koordinasi lintas sektor, serta penguatan dukungan politik dan anggaran yang berpihak pada pengembangan ekosistem pariwisata ekonomi kreatif yang berbasis pada kolaborasi dan partisipasi warga.

3. Respons Sosial dan Praktik Citizen Entrepreneurship

Dalam kerangka kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif, keterlibatan aktif masyarakat menjadi salah satu indikator penting keberhasilan implementasi. Model Mazmanian dan Sabatier (1983) mengategorikan dukungan dan kepatuhan dari kelompok sasaran kebijakan (*target group compliance*) sebagai salah satu elemen kunci dalam menjamin efektivitas implementasi. Dalam konteks ini, konsep citizen entrepreneurship menjadi bentuk partisipasi masyarakat yang tidak hanya pasif sebagai penerima manfaat, tetapi juga aktif sebagai penggagas, pelaksana, dan pengembang usaha kreatif yang relevan dengan potensi lokal.

Citizen entrepreneurship merupakan inisiatif warga dalam menciptakan solusi ekonomi berbasis sumber daya lokal yang memiliki dampak sosial luas. Menurut Mitra et al. (2020), citizen entrepreneurship menekankan keterlibatan masyarakat sebagai agen perubahan yang mampu mengidentifikasi permasalahan dan mengubahnya menjadi peluang melalui inovasi sosial dan ekonomi. Dalam konteks pengembangan pariwisata, citizen entrepreneurship muncul dalam berbagai bentuk seperti pelaku UMKM kuliner berbasis kearifan lokal, komunitas seni pertunjukan tradisional, pengelola homestay, hingga inisiator festival budaya.

Penelitian ini menemukan bahwa di Kota Padang Panjang telah tumbuh sejumlah inisiatif warga yang dapat dikategorikan sebagai praktik citizen entrepreneurship, seperti pengembangan produk kuliner lokal oleh kelompok perempuan,

pengelolaan atraksi budaya oleh komunitas pemuda, dan pengembangan kerajinan tangan berbasis motif Minangkabau. Namun, partisipasi ini masih terbatas pada komunitas tertentu dan belum menjangkau keseluruhan potensi masyarakat. Selain itu, belum semua inisiatif tersebut terhubung langsung dengan kebijakan pemerintah, baik dari sisi program, pendampingan, maupun pembiayaan.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara potensi inisiatif masyarakat dan dukungan sistem kebijakan yang seharusnya hadir untuk memperkuatnya. Leadbeater (1997) dan Dees (1998) menekankan bahwa citizen entrepreneurship akan sulit berkembang jika tidak ditopang oleh ekosistem yang kondusif, termasuk pengakuan institusional, regulasi yang mendukung, dan mekanisme pembinaan yang inklusif. Dalam konteks ini, respons sosial warga sebetulnya sudah muncul, namun belum sepenuhnya dikapitalisasi dalam kerangka kebijakan sebagai mitra strategis pembangunan.

Dari perspektif implementasi kebijakan, hal ini menandakan bahwa dukungan target group tidak dapat dianggap sebagai faktor pasif. Masyarakat memiliki kapasitas untuk bertindak, namun kapasitas tersebut memerlukan pengakuan dan fasilitasi agar dapat berkembang secara berkelanjutan. Dalam konteks Padang Panjang, praktik citizen entrepreneurship perlu didekati tidak hanya sebagai kegiatan ekonomi mikro, tetapi sebagai strategi sosial untuk memperluas basis pelibatan masyarakat dalam kebijakan pariwisata ekonomi kreatif.

Oleh karena itu, perlu dikembangkan mekanisme yang mampu menjembatani inisiatif warga dengan sistem kebijakan. Misalnya melalui forum komunitas, fasilitasi akses pasar dan pembiayaan, serta pelatihan kolaboratif yang melibatkan warga, pemerintah, dan pelaku industri kreatif. Dengan demikian, praktik citizen entrepreneurship dapat menjadi

instrumen penting dalam membunikan kebijakan secara partisipatif, sekaligus mendorong lahirnya inovasi sosial dalam sektor pariwisata berbasis budaya lokal.

4. Refleksi Teoritis dan Kebijakan Pengembangan Pariwisata Kota Padang Panjang

Refleksi teoritis dalam penelitian ini menempatkan integrasi antara model implementasi kebijakan Mazmanian dan Sabatier (1983) dengan konsep citizen entrepreneurship sebagai pendekatan konseptual yang saling menguatkan. Model Mazmanian dan Sabatier memfokuskan pada tiga dimensi utama dalam implementasi kebijakan: kejelasan tujuan, kapasitas pelaksana, dan pengaruh lingkungan eksternal. Di sisi lain, citizen entrepreneurship memperluas cakupan analisis dengan menekankan pentingnya peran warga negara sebagai aktor aktif dalam proses pembangunan melalui inovasi sosial dan keterlibatan ekonomi lokal.

Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa struktur implementasi kebijakan di Kota Padang Panjang cenderung masih bersifat birokratis dan normatif. Kejelasan tujuan dalam dokumen formal seperti Renstra Disporapar sudah cukup eksplisit, namun belum sepenuhnya dipahami dan diinternalisasi oleh pelaksana teknis maupun masyarakat sasaran. Hal ini menunjukkan adanya permasalahan dalam dimensi "clarity of objectives" sebagaimana disebut oleh Mazmanian dan Sabatier. Proses sosialisasi dan artikulasi kebijakan kepada publik belum berjalan optimal, sehingga menimbulkan kesenjangan antara niat kebijakan dengan penerimaan masyarakat.

Sementara itu, pendekatan citizen entrepreneurship dalam konteks Padang Panjang tampak mulai tumbuh, tetapi masih berlangsung secara fragmentaris. Praktik kewirausahaan

warga yang muncul belum sepenuhnya diintegrasikan ke dalam skema kebijakan formal. Dalam kerangka teori, hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat jurang antara kapasitas responsif warga (bottom-up innovation) dan struktur kebijakan yang bersifat top-down. Refleksi ini memperlihatkan bahwa citizen entrepreneurship belum diadopsi sebagai paradigma dalam perencanaan dan pelaksanaan kebijakan, melainkan hadir sebagai inisiatif sporadis dari komunitas tertentu.

Dari sisi lingkungan sosial-politik, pendekatan Mazmanian dan Sabatier mengingatkan bahwa keberhasilan kebijakan sangat tergantung pada dukungan eksternal dan stabilitas politik. Dalam konteks ini, Padang Panjang menghadapi permasalahan dalam mengharmonisasikan kebijakan lintas sektor yang berhubungan dengan ekonomi kreatif dan pariwisata, terutama dalam membangun koordinasi antardinas serta kemitraan dengan pelaku usaha dan komunitas kreatif. Permasalahan ini menjadi bagian penting dalam refleksi teoritis, bahwa kebijakan tidak dapat dijalankan secara sektoral dan tertutup, melainkan perlu dilandasi oleh prinsip integratif dan kolaboratif.

Secara umum, evaluasi dari sudut pandang teoritis menunjukkan bahwa pendekatan implementasi kebijakan tradisional perlu dikaji ulang dalam konteks kebijakan pembangunan yang menuntut keterlibatan masyarakat. Model Mazmanian dan Sabatier sangat membantu dalam mengidentifikasi struktur dan hambatan implementasi, tetapi kurang memberi ruang eksplisit terhadap dinamika masyarakat sebagai agen perubahan. Sebaliknya, konsep citizen entrepreneurship mengisi kekosongan ini dengan menempatkan warga sebagai subjek aktif dalam penciptaan dan pengembangan kebijakan.

Dengan demikian, refleksi ini menyarankan bahwa pengembangan kebijakan

pariwisata ekonomi kreatif di daerah seperti Padang Panjang membutuhkan sintesis antara kerangka implementasi yang sistematis dan terbuka terhadap partisipasi sosial. Sinergi antara aktor negara dan warga negara tidak hanya memperkaya proses kebijakan, tetapi juga memungkinkan kebijakan benar-benar hidup dan berdampak dalam realitas sosial.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang sangat dipengaruhi oleh integrasi antara kejelasan substansi kebijakan, kapasitas pelaksana, dukungan lingkungan eksternal, serta keterlibatan masyarakat dalam bentuk praktik citizen entrepreneurship. Kejelasan arah kebijakan yang telah dituangkan dalam dokumen formal belum sepenuhnya diterjemahkan ke dalam pemahaman dan tindakan konkrit oleh pelaksana teknis maupun masyarakat sasaran. Kesenjangan ini menciptakan tantangan dalam menyelaraskan antara visi kebijakan dan realitas lapangan.

Kapasitas pelaksana juga menjadi faktor kunci yang memengaruhi implementasi. Meskipun Dinas Pariwisata dan Ekonomi Kreatif telah melakukan berbagai upaya penguatan kelembagaan, keterbatasan sumber daya manusia, anggaran, dan koordinasi lintas sektor masih menjadi hambatan. Selain itu, praktik citizen entrepreneurship yang mulai berkembang belum sepenuhnya terhubung dengan sistem kebijakan daerah, sehingga partisipasi warga masih bersifat terbatas dan belum optimal.

Refleksi teoritis menunjukkan bahwa pendekatan Mazmanian dan Sabatier dapat digunakan untuk menjelaskan struktur dan permasalahan implementasi kebijakan, namun

konsep citizen entrepreneurship memberikan kontribusi penting dalam memperluas pemahaman tentang pelibatan masyarakat sebagai aktor aktif. Oleh karena itu, keberhasilan kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif memerlukan pendekatan integratif yang menggabungkan struktur formal kebijakan dengan dukungan terhadap inovasi dan inisiatif warga.

Saran

1. Perluasan Sosialisasi dan Diseminasi Kebijakan. Pemerintah daerah perlu memperkuat strategi komunikasi kebijakan kepada masyarakat dan pelaksana teknis, agar terdapat pemahaman yang selaras mengenai tujuan, strategi, dan peran masing-masing pihak dalam pengembangan pariwisata ekonomi kreatif.
2. Peningkatan Kapasitas Pelaksana. Dinas terkait perlu meningkatkan kompetensi sumber daya manusia, memperkuat koordinasi antarsektor, serta mengalokasikan anggaran yang lebih proporsional untuk mendukung pelaksanaan program secara berkelanjutan.
3. Penguatan Ekosistem Citizen Entrepreneurship. Pemerintah perlu membangun sistem pendukung bagi inisiatif warga melalui pelatihan, fasilitasi akses pembiayaan dan pasar, serta pengakuan hukum terhadap praktik ekonomi kreatif komunitas. Citizen entrepreneurship harus ditempatkan sebagai bagian integral dari kebijakan daerah, bukan sekadar inisiatif lokal.
4. Kolaborasi Multiaktor. Pengembangan pariwisata ekonomi kreatif memerlukan keterlibatan dunia usaha, komunitas, akademisi, dan media. Oleh karena itu, diperlukan wadah kolaborasi yang

memfasilitasi pertemuan antaraktor dalam perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan.

5. Adaptasi Kebijakan Nasional di Tingkat Lokal. Pemerintah daerah perlu lebih adaptif dalam mengintegrasikan kebijakan nasional seperti Perpres No. 142/2018 dan Permenparekraf No. 9/2021 ke dalam konteks lokal, dengan mempertimbangkan kondisi sosial budaya dan potensi daerah.

Dengan mengintegrasikan pendekatan kelembagaan dan partisipatif secara seimbang, kebijakan pengembangan pariwisata ekonomi kreatif di Kota Padang Panjang memiliki peluang besar untuk menjadi model pembangunan lokal yang inovatif, inklusif, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adi, R., & Fajarini, N. (2022). Pemberdayaan masyarakat dalam pengembangan desa wisata berbasis sejarah. *Jurnal Pariwisata Nusantara*, 4(1), 45–58.
- Cemporaningsih, A., Nugroho, A., & Wibowo, M. (2020). Kolaborasi dalam pengembangan pariwisata budaya di daerah. *Jurnal Ilmu Sosial dan Politik*, 24(2), 101–115.
- Dees, J. G. (1998). The meaning of social entrepreneurship. *Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership*.
- Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. (2021). *Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 9 Tahun 2021 tentang Pedoman Destinasi Pariwisata Berkelanjutan*.
- Leadbeater, C. (1997). *The rise of the social entrepreneur*. Demos.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*. Scott Foresman.

- Mitra, S., Sanyal, R., & Bardhan, S. (2020). Citizen entrepreneurship: A framework for grassroots innovation. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 21(4), 312–325.
- Montgomery, D. B. (2007). Citizen entrepreneurship and economic resilience. *Social Economy Review*, 12(3), 223–238.
- Musleh, R., Sari, H., & Adnan, A. (2024). Sinergi lintas sektor dalam pengembangan pariwisata berkelanjutan. *Jurnal Kebijakan Publik dan Inovasi*, 6(1), 15–30.
- Nicholls, A. (2006). *Social entrepreneurship: New models of sustainable social change*. Oxford University Press.
- Paredo, A., & McLean, M. (2006). Social entrepreneurship: A critical review of the concept. *Journal of World Business*, 41(1), 56–65.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 142 Tahun 2018 tentang Rencana Induk Pengembangan Ekonomi Kreatif Nasional.
- Renstra Dinas Pariwisata, Pemuda dan Olahraga Kota Padang Panjang Tahun 2024–2026.
- Santos, F. M. (2012). A positive theory of social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 111(3), 335–351.
- Sidiq, M., Ramadhan, H., & Yusuf, D. (2023). Hambatan implementasi kebijakan daerah dalam perspektif aktor pelaksana. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 8(2), 89–104.
- Smith, B. R., & Stevens, C. E. (2010). Different types of social entrepreneurship: The role of geography and embeddedness on the measurement and scaling of social value. *Entrepreneurship and Regional Development*, 22(6), 575–598.
- Yunus, M. (2010). *Building social business: The new kind of capitalism that serves humanity's most pressing needs*. PublicAffairs.